

Reflexiones sobre la habitabilidad de la vivienda social:

EL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE, COLOMBIA*

REFLECTIONS ON THE OCCUPANCY OF SOCIAL HOUSING:
 The Area Metropolitana Centro Occidente, Colombia

REFLEXÕES SOBRE A OCUPAÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL:
 El Área Metropolitana Centro Occidente, Colombia

Iris Eliana Orozco-Gómez
ieorozco@utp.edu.co

Samuel Guzmán-López
sguzman@utp.edu.co

Recibido: 15 Noviembre 2014

Aprobado: 23 Mayo 2015

<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40257>

Resumen

La vivienda dirigida a las poblaciones de bajos ingresos económicos en el Área Metropolitana Centro Occidente, AMCO, no es entendida como un componente del hábitat y, por el contrario, es reducida a sus condiciones físico-espaciales. En esta medida es definida por los planificadores a partir de sus atributos endógenos que niegan otros factores inherentes a la dignidad humana, al acto de habitar y de apropiarse del ambiente como una condición de sustentabilidad que, como elementos de un sistema, no pueden ser analizados de forma aislada. La herramienta Sistema Ambiental Sectorial, SAS, de la Evaluación Ambiental Estratégica permitió representar sistémicamente la gestión habitacional metropolitana, el marco normativo, y las políticas y discursos dominantes con el fin de facilitar la comprensión de los elementos determinantes en el sistema habitacional en el AMCO dado el carácter compensador o descompensador de sus relaciones con los demás.

Palabras clave: hábitat, vivienda social, territorio, gestión política, Área Metropolitana Centro Occidente.

Abstract

The concept of housing aimed at low-income populations in the geographic area of study is reduced to its physical and spatial conditions, and it is not understood as a component of habitat, and to this extent is defined by city planning entities from endogenous attributes, denying other factors inherent to human dignity, the act of dwelling and ownership of the environment as a condition of sustainability, which as elements of a system, cannot be analyzed in isolation. Given this concept, we used the tool -Environmental System Sector or -SAS- (for its abbreviation in Spanish) the proposed methodology by the Strategic Environmental Assessment, to represent systemically the housing model, its regulatory framework and key policies and speeches on the subject.

Keywords: habitat, social housing, territory, policy management.

Resumo

O conceito de habitação destinada a populações de baixa renda na área geográfica de estudo e não entendida como um componente do hábitat, e, desse jeito é definido pelos planejadores a partir de seus atributos endógenos, negando outros fatores inerentes à dignidade humana, o ato de habitação e apropriação do meio ambiente como condição de sustentabilidade, que, como elementos de um sistema não podem ser analisados isoladamente. Levando em conta esta concepção, foi utilizada a ferramenta: Sistema de Gestão Ambiental Setorial SAS, metodologia proposta pela "Evaluación Ambiental Estratégica", para representar sistémicamente o modelo habitacional, o seu marco normativo e as políticas e discursos importantes sobre o tópico.

Palavras-chave: hábitat, vivienda social, território, gestão política.

* Este artículo es producto de la investigación "Propuesta de política de hábitat y vivienda bajo criterios de sustentabilidad para el Área Metropolitana Centro Occidente", financiada por el Programa Nacional de Jóvenes Investigadores e Innovadores de Colciencias. Convocatoria 2012-2013.

¿Qué se entiende por hábitat y vivienda?

En el Área Metropolitana Centro Occidente, AMCO, conformada por los municipios de Pereira, Dosquebradas y la Virginia, como en el resto del país, la problemática de la vivienda social se ha valorado en términos de unidades de viviendas faltantes (déficit cuantitativo), dejando de lado condiciones de habitabilidad y de calidad que requieren de la comprensión de los diferentes elementos que constituyen el hábitat. Se trata de elementos materiales e institucionales que condicionan la existencia de una población humana localizada, en aras de consolidar la “sustentabilidad”, entendida como una filosofía de vida que le permite a las personas ser conscientes de la forma como interactúan consigo mismas, con los demás y con el medio (Pesci, 2007).

La “vivienda” es un elemento constituyente del hábitat e integrante de las tramas de la vida, lo cual, trasciende su mero valor de uso residencial y hace preciso romper el modelo de construcción de vivienda-dormitorio que carece de capacidad evolutiva y de mezcla de usos, y apuntar a desenvolver el espacio como sostén para el desarrollo integral de los seres humanos con condiciones dignas y equitativas de permanencia y uso del espacio (Chardon y Hurtado, 2012). En efecto, el “hábitat” se relaciona con el derecho a la vivienda digna,¹ a un urbanismo incluyente y a un ambiente saludable que lleva implícito una articulación del ámbito privado (la casa) y el público (la cuadra, la manzana, el barrio o la localidad), y se entiende como el conjunto de interacciones entre los atributos del medio biofísico y del medio construido con las redes sociales que lo transversalizan (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

La revisión de estos constructos teóricos constituyeron el punto de partida frente a la comprensión de los elementos y atributos que configuran un “hábitat sustentable”, entendido como la construcción y apropiación socio-cultural que propende por condiciones de vida que resignifican y reconocen al ser humano como integrante de la naturaleza, en armonía con su capacidad de resiliencia (Flórez, González y Orozco, 2011). No sólo se involucra lo humano y sus interacciones con su entorno inmediato, también se articulan elementos culturales y naturales, y se le asigna un papel determinante a las características ambientales donde se desarrolla.

Iris Eliana Orozco Gómez

Administradora ambiental y especialista en Políticas y mercados de suelo urbano en América Latina. Investigadora del Grupo en Gestión Ambiental Territorial, GAT, de la Universidad Tecnológica de Pereira.

Samuel Guzmán López

Magister en Desarrollo sustentable y estudiante de Doctorado en Ciencias ambientales. Investigadora del Grupo en Gestión Ambiental Territorial, GAT, de la Universidad Tecnológica de Pereira.

La gestión de la vivienda social en el Área Metropolitana Centro Occidente

El Área Metropolitana Centro Occidente, AMCO, fue creada en 1981 por medio de la Ordenanza No. 001 de la Asamblea de Risaralda y modificada por la ordenanza No. 14 de 1991, en la cual, se establecieron los municipios adscritos: Pereira, Dosquebradas y La Virginia. En 1994 fue reglamentada por la Ley 128 - Ley Orgánica, como entidad administrativa formada por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo (El Diario del Otún, 2013). Esta ley circunscribe la competencia metropolitana con relación a la regulación de hechos que, a juicio de

¹ Definida no sólo a partir de sus atributos endógenos, sino de la calidad de los entornos de los cuales depende la sostenibilidad de su tenencia y la garantía de sus derechos.

la Junta Metropolitana, afecten esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación, hechos que deben quedar establecidos en los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano, PIDM (2000-2013). En el actual PIDM, la vivienda constituye un hecho metropolitano y prioriza la Vivienda de Interés Prioritario, VIP, y la implementación de una política de vivienda con visión metropolitana (AMCO, 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación propuso representar sistémicamente el modelo de gestión de vivienda con especial énfasis en la vivienda de interés prioritario en los municipios adscritos al AMCO, con el fin de identificar las líneas que requieren mayor atención por parte de la política habitacional y proporcionar directrices que aporten a la configuración de una política metropolitana de hábitat y vivienda. Para tal análisis, se empleó el instrumento "Sistema Ambiental Sectorial – SAS" de la metodología de la Evaluación Ambiental Estratégica (CEPAL, 2009), mediante el cual, se realizaron mapas sistémicos con el fin de identificar los elementos (acciones, hechos o eventos) que componen el sistema habitacional y la forma como se relacionan entre ellos. Dichas relaciones se expresan en los mapas mediante verbos asociados al incremento o decremento de los hechos o aspectos que fueron mencionados por actores del sector académico, comunitario, financiero, institucional y privado en entrevistas semiestructuradas, además de los elementos identificados en la literatura especializada sobre este contexto específico. Las flechas de color rojo indican un carácter descompensador de los elementos relacionados y las de color ver-

de, un carácter compensador. Compensador o descompensador en el sentido de la sustentabilidad del sistema habitacional.

A continuación se exponen los mapas sistémicos y sus respectivas lecturas.

El modelo de gestión habitacional metropolitano con énfasis en la vivienda social

La política de vivienda en Pereira, Dosquebradas y La Virginia, los municipios que conforman el AMCO, se ha concentrado en atender prioritariamente el déficit de vivienda que alcanza la cifra de 24.548 unidades habitacionales, correspondiente al 14% del total de hogares. De ellas, 13.629 tienen un déficit cuantitativo y 10.919 uno cualitativo según el último censo general realizado en 2005 (Dane, 2005a), sin embargo, la falta cuantitativa ha sido el referente con el que se ha valorado la problemática de vivienda. En relación a ello, la política se ha orientado hacia la oferta de vivienda para albergar a la totalidad de los hogares que, para el AMCO, corresponden a 173.094 hogares², aunque se ha limitado a la población con bajos ingresos económicos. Según la Cámara Colombiana de la Construcción de Risaralda, en 2008, la oferta de VIP representaba aproximadamente el 10% de la oferta total de vivienda y en 2012 pasó al 5%, un porcentaje bajo si se compara con la demanda potencial (Camacol, 2010).

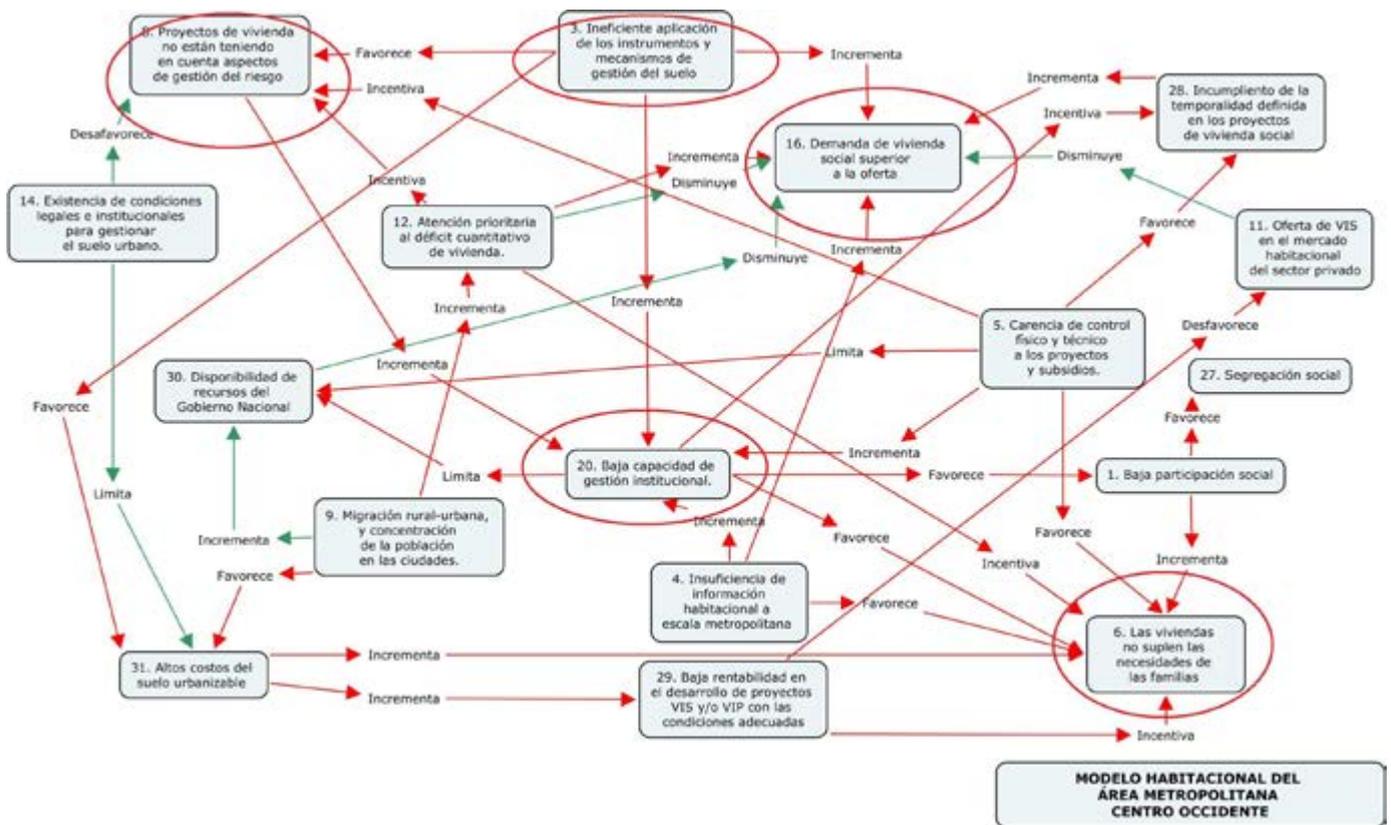


Figura No. 1. Modelo de gestión habitacional metropolitano. Fuente: elaboración propia.

2 Pereira: 118.529 hogares y 424.230 habitantes. Dosquebradas: 46.375 hogares y 173.009 habitantes. La Virginia: 8.190 hogares y 29.981 habitantes. Para un total de 627.220 habitantes (Dane, 2005a).

A lo anterior se suma la condición de informalidad característica de los hogares de bajos ingresos y el desempleo, que no permiten generar un ahorro programado y acceder a créditos bancarios, aunque ambos son requisitos de la política para que una persona se beneficie de los proyectos de vivienda para la población que no es desplazada y, en algunos casos, reubicada. Según el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional, CENAC (2013), el AMCO ocupa el primer lugar de desempleo en el país con una tasa de 14.8%. La tasa de ocupación informal es del 51.7%. El 31% de los hogares empleados reciben un salario que oscila entre los 400 y 700 mil pesos mensuales y el 69% un valor inferior o igual a 200 mil pesos mensuales, lo cual, explica el hecho de que el 41% del total de los hogares paguen arriendo (Véase Gráfico No. 1 y Gráfico No. 2). Esta situación ha tornado inviable la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda, SFV, dado que las familias de bajos ingresos no pueden acceder a los subsidios al no tener un empleo fijo y no cumplir con los requisitos anteriormente mencionados.

Otra situación problemática destacada como relevante en el AMCO es la gestión del suelo para desarrollar vivienda social: pese a que existen los instrumentos normativos y legales para ejercer control en el manejo del suelo urbano, los municipios no están participando activamente en el mercado. Diversos actores institucionales explican que los municipios han sido temerosos a la hora de implementar dichos instrumentos y, en otros casos, desconocen la manera de hacerlo. Esta situación se ha traducido en precios elevados de los suelos urbanizables que no pueden pagar ni las personas de bajos ingresos, ni los entes gubernamentales, lo que trae repercusiones principalmente en la vivienda prioritaria.

Esta problemática asociada al déficit de suelo urbanizable es un tema sensible que exige decisiones contundentes de las administraciones municipales, muchas veces, en detrimento de quienes se están beneficiando de las altas rentas de la tierra. Esas decisiones deben girar en torno a la previsión de suelos para



Gráfico No. 1. Tenencia de la vivienda en el AMCO. Fuente: Dane, 2005.



Gráfico No. 2. Pago de arrendamiento en Risaralda. Fuente: Dane, 2005b.

vivienda social, a la creación de incentivos para que los constructores promuevan proyectos dirigidos a este sector y a la aplicación de los instrumentos y mecanismos de gestión, financiación y control, por ejemplo, la política de valoraciones inmobiliarias, el anuncio de proyectos de desarrollo prioritario, el reajuste de terrenos, la captura y movilización de plusvalías para el desarrollo de las VIP, entre otros instrumentos dispuestos por la Ley 388 de 1997 y los Planes de Ordenamiento Territorial, con el fin de atender las necesidades inmediatas de vivienda prioritaria que enfrenta el AMCO.

Los proyectos VIP que se desarrollan en la actualidad son de tipología unifamiliar, lo que da cuenta que no toman en consideración el fenómeno migratorio continuado que enfrenta el AMCO que, sumado a la poca disponibilidad presupuestal para garantizar de manera efectiva los servicios públicos domiciliarios, las redes de infraestructura vial, el espacio público y los equipamientos colectivos, hace necesario el desarrollo de proyectos de vivienda en altura que permita lograr una mayor optimización del suelo urbanizable y atender el respectivo déficit (Villaveces, 2008).

Por otra parte, la focalización de las decisiones en los altos costos del suelo urbanizable ha dejado en un segundo plano las condiciones de habitabilidad y la calidad de la vivienda social producida. En la actualidad, el déficit cualitativo de vivienda en el AMCO alcanza las 10.919 unidades. El 41% de las viviendas en Risaralda presentan problemas de estructura, y deficiencias en la mampostería y en la cimentación que, según las familias beneficiarias, no son resueltos ni por la administración ni por los constructores, lo que genera inconformidad con los elementos arquitectónicos, constructivos y urbanos de las viviendas pues no cumplen con las expectativas del hogar (Camacol, 2010).

El problema radica en que no existe un marco legal que obligue a los constructores a desarrollar proyectos habitacionales con materiales y espacios de buena calidad, así como con la disponibilidad efectiva de servicios públicos y urbanos que propendan por la creación de un entorno digno para el desarrollo integral de sus habitantes más allá de la construcción de una vivienda. Hasta el momento, se ofrecido viviendas a la velocidad que lo demandan las presiones de la población, lo cual, ha repercutido en una disminución de las condiciones de habitabilidad de la vivienda social (Arango, 2001; Fique, 2007; Torres, 2009).

En el AMCO, el 82% de los hogares cuentan con servicios públicos. El 61% carecen del servicio de gas natural, el 22% de teléfono, el 1% de energía eléctrica, el 3% no está conectado a la red del acueducto y 5% a la de alcantarillado, es decir, que un total de 148.440 hogares están desprovistos de algún servicio público domiciliario (Dane, 2005a). (Véase Gráfico No. 3).

Familias beneficiarias de los SFV y familias reubicadas en los tres municipios del AMCO manifestaron en charlas informales y en entrevistas semiestructuradas que sus viviendas necesitan espacios más amplios y mejores acabados. Los proyectos, en su mayoría, plantean un área de 35m² (con un frente de 3,5m y un aislamiento de 2m) que no favorecen su transformación para adecuarse a los requerimientos cambiantes de las familias, y cuando sucede, son generalmente hogares que se encuentran en una situación económica mejor, lo que demuestra la poca atención que brinda el aparato estatal a las particularidades de los sectores de bajos ingresos en cuanto a su diversidad poblacional y familiar.

COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL AMCO

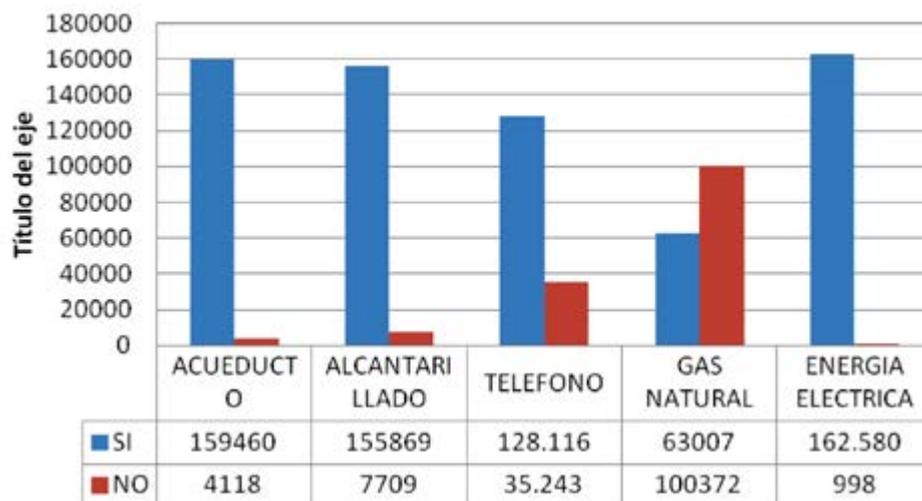


Gráfico No. 3. Cobertura de servicios públicos domiciliarios en el AMCO. Fuente: Dane, 2005a.

En el caso de la Ciudadela Tokio y el Remanso [barrios VIP de la ciudad de Pereira], las viviendas miden alrededor de 28 m² a la vez que los barrios cuentan con más 2.500m² para espacio público que aún siguen sin ser desarrollado en su totalidad. Las vías que comunican el sector con el resto de la ciudad se encuentran en mal estado, la disponibilidad de espacios culturales es nula y las condiciones socioeconómicas e histórico-culturales de las comunidades no fueron una prioridad en las intervenciones realizadas. Panorama representativo de lo que es la segregación residencial involuntaria como proceso de emplazamiento social (Chica, 2013).

Lo anterior se explica porque las medidas de inversión en proyectos de vivienda social en el AMCO se han tomado aplicando el criterio de “mínimo costo”. El precio del suelo es el que determina la decisión: el precio de la construcción es semejante sin importar el lugar, mientras que el suelo más barato se encuentra donde existe una menor cantidad de servicios urbanos. Esta es una de las razones por las que los proyectos VIP se localizan en zonas periféricas, distantes del comercio, de los centros educativos, de salud y de abastecimiento de alimentos, entre otros servicios necesarios para el desarrollo integral de una familia, todo por el hecho de incurrir en menores costos. Sin embargo, lo que las administraciones municipales no prevén es que a largo plazo se van a ver obligadas a construir infraestructura y servicios complementarios que no corresponden necesariamente a las lógicas de mínimo costo, mientras que las comunidades beneficiarias de vivienda social en estas zonas terminarán pagando un mayor valor por los servicios urbanos que consumen. El panorama es crítico porque los proyectos habitacionales no responden a las necesidades de las familias al ser excluidas de la toma de decisiones con respecto a la planificación y a la gestión de los proyectos, de los cuales, son beneficiarios.

Los actores institucionales explican que los proyectos se planifican luego de gestionar los lotes, cuando debería ser al contrario. Esta situación se está volviendo problemática ya que, mientras los urbanizadores se benefician económicamente, los usuarios pasan muchas dificultades que generan impactos sociales de orden psicosomático y psicosocial (Castaño y Vela, 2010). Por esta razón, se requiere que las administraciones municipales planifiquen procesos de participación amplios e incluyentes para que la política sea consecuente con las necesidades habitacionales de la población y las comunidades puedan involucrarse en la concepción, producción y transformación de su hábitat y sus viviendas, y se conviertan en actores de su propio desarrollo. Sin embargo, la autogestión como proceso no puede ser viable sin el fortalecimiento de una comunidad que apoye su formación, lo cual, representa para la gestión municipal la apertura de mecanismos y el aprovisionamiento de los medios presupuestales y políticos para ello (Gómez, 2006).

La experiencia habitacional en el AMCO también se ha visto afectada por ser una zona de alto riesgo de desastres naturales, según lo plantea el Sistema de Gestión, Prevención y Atención de Desastres. Entre 2006 y 2009 se presentaron un total de 348 desastres naturales, particularmente deslizamientos, vendavales e inundaciones. El 58% de ellos se concentraron en los municipios de Pereira y Dosquebradas, lo cual, afectó a cerca

de 9.000 viviendas (Camacol, 2010). Según los datos oficiales de la Alcaldía de Pereira (Castaño y Vela, 2010), en 2004, 8.684 viviendas en su zona urbana presentaban condiciones de deterioro y 3.112 unidades estaban ubicadas en zonas de riesgo o tenían algún tipo de amenaza hidrológica, geológica o geotécnica. De acuerdo con los resultados del programa Inventario Zero,³ en 2012 había 10.067 viviendas en riesgo: el 25% en riesgo alto, el 46% en riesgo medio y el 29% en riesgo no mitigable, lo que indica que en ocho años Pereira incrementó sus viviendas en riesgo en casi 7.000 unidades (Salcedo, 2012). Con ello, se demuestra el desconocimiento del territorio, de los procesos y fenómenos naturales, lo que se suma a una dinámica sociocultural y socioeconómica que ha llevado a la construcción de escenarios de riesgo que luego se traducen en escenarios de desastre, y a la deficiente planificación y falta de control de las autoridades competentes de los procesos de urbanización.

Gestionar integralmente el riesgo también implica considerar variables como la densidad poblacional, la centralización de las personas y de las actividades, la complejidad e interconectividad de los procesos, el peso de la informalidad y de la ciudad ilegal, la degradación del medio ambiente, la debilidad política e institucional, así como la falta de participación social en la política y la planificación urbana que también son fuentes de vulnerabilidad y, por lo tanto, deben ser consideradas para la identificación del riesgo urbano y de su gestión (Lavell, 2000).

Con el desarrollo de proyectos VIP, la ciudad de Pereira está configurando un escenario de segregación residencial hacia el sur oriente de la ciudad, cuyas características topográficas, urbanísticas y de pobreza histórica han determinado un bajo precio del suelo, y la reproducción de marginalidad e informalidad en términos de violencia, inseguridad ciudadana y criminalidad (Chica, 2013). Según la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, hoy, la dinámica del crimen es proporcionada por los ciudadanos asentados espacialmente en sectores marginados, periféricos y populares (Dipol, 2011, citado en Chica, 2013). Considerando lo anterior, los programas de vivienda social no deben ser vistos como una solución ante el problema del déficit de vivienda, sino como una oportunidad para generar proyectos integrales donde se aprovechen las capacidades de los actores involucrados para direccionar el desarrollo urbano hacia proyectos sustentables o, como lo plantea Rubén Pesci (2007), para proyectar la sustentabilidad.

De acuerdo con este planteamiento, se hace necesario mejorar el conocimiento del riesgo a nivel metropolitano, introducir con rigor criterios o procesos de reducción del mismo, desarrollar control y participación ciudadana que contribuyan a fortalecer la capacidad técnica local para el análisis del riesgo y fomentar una cultura de gestión en este campo que conlleve a no generar nuevos fenómenos de desastre debido a la omisión, imprevisión y falta de atención de los mismos en una zona propensa a la sismicidad y con altas tasas de precipitación⁴.

3 Programa creado en 2006 por la Alcaldía de Pereira, el cual, hace un listado de los riesgos que tienen las viviendas en el área urbana y rural del municipio.

4 Aproximadamente 2.068mm al año con lluvias, por lo general, de intensidad media y corta duración (CARDER, 2001).

Marco institucional del sistema habitacional

La lógica actual que rige el sistema habitacional parte de un cierto grado de deterioro de la institucionalidad de la política de vivienda. Se carece de claridad en las competencias de las diferentes instituciones, existen deficiencias en la generación y transferencia de información, no existe un sistema a escala metropolitana que permita la realización de análisis efectivos sobre cifras reales, falta coordinación administrativa intermunicipal y es poco el interés y la voluntad de los municipios por desarrollar proyectos integrales de vivienda, hacerle seguimiento y control a los que se ejecutan, y por identificar y organizar a sus demandantes, lo que ha dificultado la generación de nuevos proyectos habitacionales que trasciendan el "cortoplacismo" de los propósitos de gobierno nacional.

Pasados ocho años de la realización del último censo de población a nivel nacional, se desconoce el déficit de VIP. En algunos casos se estiman cifras basadas en informes elaborados por diversas entidades que tienen injerencia en esta temática, sin embargo, no existe un estudio detallado de la demanda de vivienda a nivel sectorial: desplazados por la violencia, damnificados por la ola invernal y otros desastres. Por la falta de claridad sobre el déficit habitacional, las administraciones municipales se limitan a hacer lobby por el Subsidio Familiar de Vivienda y a esperar sus adjudicaciones.

La alternativa para la gestión de vivienda social no se encuentra exclusivamente en el nivel nacional, pero tampoco en cada municipio como un ente aislado. Se debe avanzar en la configuración de una política metropolitana de hábitat y vivienda que permita encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes a partir de las potencialidades, limitaciones y oportunidades. Es indispensable identificar alternativas a nivel local y regional para la provisión de vivienda en espacios metropolizados, establecer y consolidar instituciones locales que se relacionen y actúen con la política nacional, apoyar su desarrollo y prestar un acompañamiento de forma permanente. En la actualidad, cada municipio asume de manera independiente sus demandas habitacionales.

Discursos ambientales en materia de vivienda social

El discurso ambiental alerta sobre la contaminación que produce la actividad constructora, los materiales que emplea, los recursos naturales no renovables que consume y la presión que genera en los ecosistemas. Considerando lo anterior, se propone el uso de materiales naturales, locales, renovables y reciclables, y el empleo de sistemas tecnológicos para el ahorro y el uso eficiente de agua y energía que optimicen la cantidad y la calidad del suministro dependiendo de las necesidades y usos. (Véase Figura No. 2).

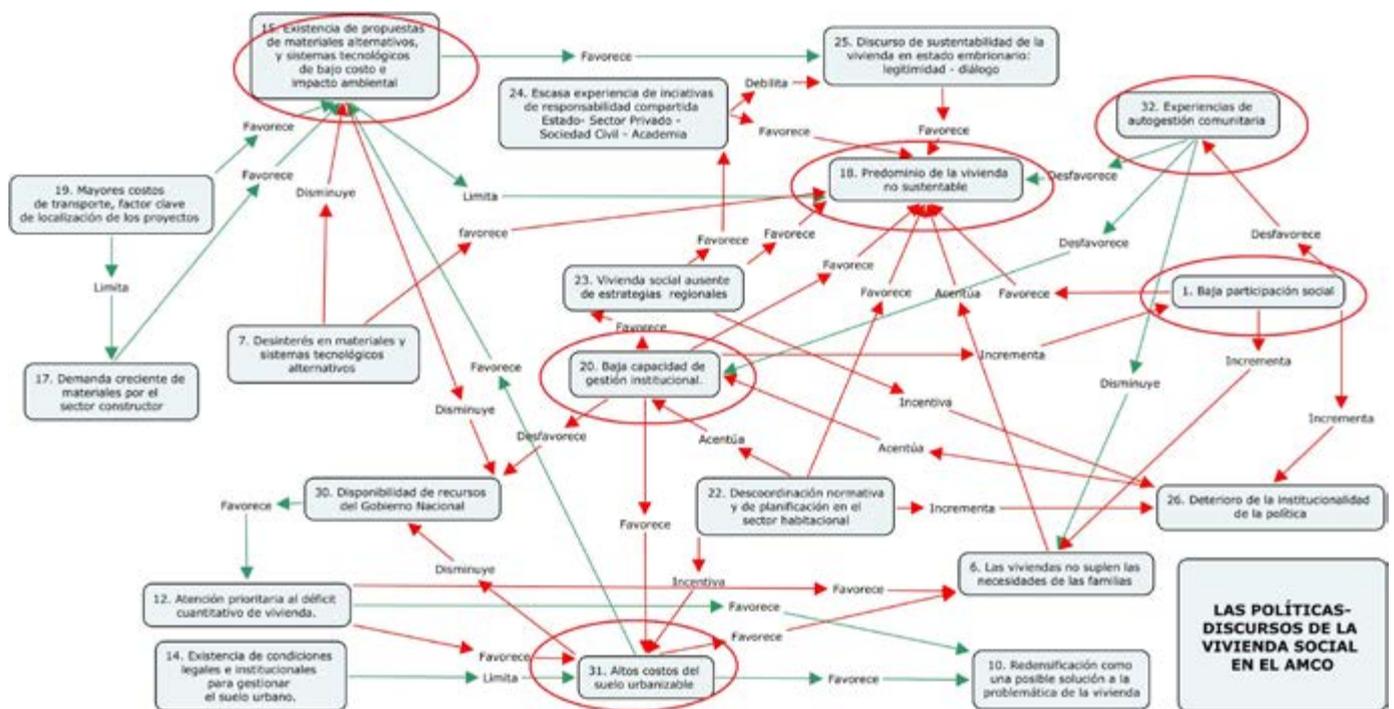


Figura No. 2. Discursos ambientales en materia de vivienda social. Fuente: elaboración propia.

Este discurso se alimenta de investigaciones que se están gestando en el sector académico y privado, y que promueven la construcción de viviendas a partir de materiales y sistemas tecnológicos alternativos. En el AMCO no hay reporte de ningún proyecto de vivienda social que haya utilizado materiales locales, renovables, reciclables y no tóxicos que generen un bajo impacto ambiental, o que hayan optimizado flujos de materia y energía tanto en su construcción como en su posterior ocupación. Tampoco se han dado proyectos de arquitectura bioclimática que articule la iluminación, la ventilación natural y la belleza paisajística, o que implementen sistemas más eficientes en el consumo de agua y energía eléctrica, permitiendo la optimización de la cantidad y de la calidad del suministro.

Los municipios del AMCO tienen una tendencia de crecimiento lineal a partir de su centro histórico pero, a medida que se expanden, se ha configurado una forma difusa en sus bordes, atribuida no sólo a una planeación tradicionalista que no piensa la ciudad en función del acceso al trabajo y a los servicios básicos, sino a los accidentes geográficos de la misma. Por otra parte, los proyectos habitacionales no se han integrado al medio natural y urbano existente, ni han generado áreas públicas con vegetación o corredores naturales en espacios urbanos, como propondría el ecourbanismo (Leal del Castillo, 2004).

Lo mencionado en estos párrafos es un tema todavía incipiente que requieren de un poder público fuerte y de decisiones contundentes por parte de las administraciones municipales, por eso, el discurso ambiental aún se encuentra ubicado en un nicho institucional débil. La emergencia de un nuevo modelo habitacional colisiona hoy en día con las demandas del crecimiento urbano regional y con los intereses particulares de los actores políticos, los grandes terratenientes y los constructores capitalistas.

Elementos claves resultantes del análisis del modelo de gestión habitacional metropolitano

Durante la investigación se identificaron un total de 33 temas claves y 164 relaciones (24 compensadoras y 140 descompensadoras) que dieron cuenta de la gestión habitacional en el AMCO. Los mapas sistémicos contienen un conjunto menor de ellas, los cuales, se seleccionaron por su relevancia y por su capacidad para articular un discurso coherente. Las relaciones descompensadoras se ubicaron en un estado de presencia o desarrollo potencial alto o muy alto (97.8%), en tanto que las compensadoras se ubicaron en un estado de presencia débil (70.8%) que refleja un desequilibrio en el sistema habitacional. En el Cuadro No. 1 se exponen los elementos del sistema que presentaron un carácter determinante frente a los demás y las directrices que se proponen incorporar en la política habitacional para generar capacidades y habilidades en los entes territoriales, y aprovechar las potencialidades que brindan y que caracterizan a la región.

Elementos claves	Lineamientos estratégicos
Baja participación social.	Desarrollo de procesos de autogestión.
Los proyectos de vivienda no tienen en cuenta aspectos de la gestión del riesgo.	Incorporación del riesgo en la planificación habitacional.
Demanda de vivienda superior a la oferta.	Reutilización de espacios existentes y desarrollo de vivienda en altura.
Altos costos del suelo urbanizable.	
Las viviendas no suplen las necesidades de las familias.	Habitabilidad y calidad de la vivienda social.
Existencia de propuestas de materiales y sistemas tecnológicos alternativos de bajo costo e impacto ambiental.	Incorporación de materiales y sistemas tecnológicos alternativos para el desarrollo de infraestructuras.
Inexistencia de un sistema de financiamiento de vivienda para los grupos sociales de bajos ingresos.	Alfabetización financiera y mecanismos de apoyo que garanticen el financiamiento de la vivienda.
Ineficiente aplicación de los instrumentos y mecanismos de gestión del suelo.	Apropiación de mecanismos e instrumentos para la gestión del suelo.
Insuficiencia de información habitacional a escala metropolitana.	Creación de un observatorio habitacional metropolitano.

Cuadro No. 1. Elementos claves resultantes de los mapas sistémicos. Fuente: elaboración propia.

Consideraciones Finales

Los programas de vivienda social implementados desde el nivel estatal se encuentran limitados hacia la orientación de la política del déficit cuantitativo que, para el AMCO, alcanza una cifra de 13.629 unidades. Estos programas son diseñados desde la lógica financiera y del sector de la construcción que, sumado a la crisis económica actual, a la reducción salarial y a la precariedad laboral producto de los procesos de globalización en curso, han limitado aún más el acceso a la vivienda para las familias de bajos ingresos.

Los municipios se enfrentan a procesos y modos de ocupación que desbordan su capacidad de respuesta, lo cual, no se resuelve construyendo viviendas nuevas ni entregando subsidios, una lógica que, además, es fiscalmente insostenible para los entes territoriales. Todo esto conlleva a la importancia de consolidar una institucionalidad sólida alrededor de la política de vivienda y las entidades relacionadas con su desarrollo y operación, teniendo en cuenta la complejidad y diversidad de las necesidades habitacionales.

Hablar de sustentabilidad y construcción social del hábitat implica apostarle a una política que se construye con la participación activa de todos los actores (comunitarios, académicos, institucionales, privados) y ello lleva implícito una dinámica de interacciones sociales con respecto a los servicios, al trabajo y a la centralidad física de la ciudad. También debe tener en cuenta la dimensión físico-espacial y biofísica del lugar, promover el bienestar de quienes lo habitan y favorecer la delimitación y el uso de las áreas públicas o comunales de manera consecuente con las necesidades reales del contexto territorial, las cuales, son diver-

sas, complejas y requieren una atención efectiva. En este sentido, la política de vivienda debe propender por la satisfacción no sólo de las necesidades básicas de seguridad, abrigo y privacidad, sino también de un conjunto de condiciones que permitan lograr la dignificación y el desarrollo integral de sus habitantes en armonía con el medio biofísico que lo constituye.

El AMCO, como instancia de articulación de desarrollo municipal, requiere de un esquema de gestión que facilite el impulso de programas y proyectos en el marco de políticas concertadas por los entes territoriales, y condiciones que garanticen una oferta óptima y suficiente de suelo urbanizable para satisfacer oportuna y adecuadamente la demanda de vivienda. La investigación propone como líneas estratégicas las siguientes:

- Crear un observatorio habitacional metropolitano como instrumento para la gestión de la información para la planeación, el control, el seguimiento y la evaluación de la política y de programas desarrollados.
- Promover procesos de autogestión de vivienda, lo cual, implica involucrar a las comunidades en la producción y transformación de sus viviendas.
- Alfabetizar financieramente a la población demandante de vivienda. Impulsar y promover el acceso a créditos de largo plazo para la adquisición de vivienda social, para la compra de materiales y para la adquisición de servicios técnicos que

faciliten el acceso a la vivienda de manera progresiva según las necesidades y expectativas de los hogares demandantes.

- Promover el empleo de materiales y sistemas tecnológicos alternativos para mitigar los impactos ambientales generados por la demanda de recursos no renovables y por la contaminación de las fuentes hídricas, así como el impacto en la salud humana por la exposición a elementos tóxicos que se encuentran en los materiales convencionales de construcción.
- Dirigir acciones en torno la incorporación de la gestión del riesgo en la planeación habitacional con el fin de regular y controlar la localización de asentamientos en zonas expuestas a amenazas por fenómenos naturales.
- Reutilizar espacios existentes e incentivar el desarrollo de vivienda en altura como medida para optimizar el suelo urbanizable y la infraestructura urbana existente.

Esta investigación constituye en un insumo base para el desarrollo de futuros estudios con miras al diseño de una política metropolitana de hábitat y vivienda que tenga en cuenta las potencialidades y limitaciones de los sistemas territoriales analizados, y al establecimiento de mecanismos para la incorporación de condiciones de habitabilidad de la vivienda social en los instrumentos de planificación territorial que contribuyan al desarrollo de un modelo de ocupación territorial sustentable. 

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2011). *Política distrital de salud ambiental para Bogotá D.C. 2011-2023*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- AMCO. (2013). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013*. Consultado en: <http://amco.gov.co/contenido-plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2013-1ra-parte-126.html>
- ARANGO, G. (2001). *La vivienda en Colombia en el cambio de siglo: herencias y retos*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- CAMACOL. (2010). *Estudio actividad edificadora oferta y demanda de vivienda Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa*. Pereira: Cámara Colombiana de la Construcción de Risaralda.
- CARDER. (2001). *Diagnóstico de riesgos ambientales municipio de Pereira, Risaralda*. Pereira: Corporación Autónoma Regional de Risaralda. Consultado en: <http://www.carder.gov.co/app/webroot/index.php/intradocuments/webDownload/diagnostico-de-riesgos-ambientales-pereira>
- CASTAÑO, S. y VELA, M. (2010). "Vivienda social, solución o conflicto". *Arquetipo*, 1 (1): 59-71. Consultado en: <http://ribuc.ucp.edu.co:8080/jspui/bitstream/handle/10785/1208/ARQUETIPO%201.pdf?sequence=1>
- CENAC. (2013). *Boletín estadístico - contexto sectorial. Bogotá D.C*. Consultado en: <http://www.cenac.org.co/apc-aa-files/bfa6177b-81c83455250e861305d7a28f/documento-bogota-dc-enero-13.pdf>
- CEPAL. (2009). *Guía de evaluación ambiental estratégica*. Madrid: Cepal.
- CHARDON, A. y HURTADO, J. (2012). *Vivienda social y reasentamiento, una visión crítica desde el hábitat*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- CHICA, F. (2013). "Alternativas de gestión pública a la segregación residencial en la ciudad de Pereira". Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira, tesis para optar al título de Administración ambiental.
- DANE. (2005a). *Censo general 2005*. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/censos>
- DANE. (2005b). *Pobreza y condiciones de vivienda. Déficit de vivienda*. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/deficit-de-vivienda>
- EL DIARIO DEL OTÚN. (2013, 30 de agosto). "Área Metropolitana Centro Occidente, nuestra área en común". *El Diario del Otún*. Consultado en: <http://www.eldiario.com.co/seccion/ESPECIALES/rea-metropolitano-centro-occidente-nuestra-rea-en-com-11308.html>
- FIQUE, F. (2007). *La habitabilidad de la VIS a partir de los años noventa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- FLÓREZ, M., GONZÁLEZ, C. y OROZCO, I. (2011). "Perspectivas hacia la construcción social de un hábitat sustentable". En: Guzmán, S. (ed.) *Biósfera: experiencias de gestión ambiental territorial*. Alemania: Editorial Académica Española.
- GÓMEZ, J. (2006). *Proceso de autogestión en vivienda de interés social de previcaja en el municipio de Girón*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- LAVELL, A. (2000). "Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del huracán Mitch en Centroamérica". Consultado en: http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000_mar-1-2002.pdf
- LEAL DEL CASTILLO, G. (2004). *Introducción al ecorrbatismo*. Bogotá: Ecoediciones.
- PESCI, R. (2007). *Ambiente. Obras y proyectos inspirados por el ambiente*. La Plata: Fundación Cepa.
- SALCEDO, P. (2012, Diciembre). "El mapa de viviendas en riesgo en Pereira". *La Tarde*, 4-A.
- TORRES, J. (2009). "Análisis del marco institucional y propuestas para el logro de avances en la política de vivienda en Colombia". *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 2 (4): 302-322.
- VILLAVECES, J. (2008). *Descentralización y política de vivienda de interés social en Colombia: ¿Qué ha pasado?* Bogotá: Universidad del Rosario.